Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

# 34 396 Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete

**Nr. 3** **MEMORIE VAN TOELICHTING**

## Algemeen

### 1. Inleiding

*1.1. Achtergrond van het wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel bevat een aanpassing van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving als ook aanpassingen van de socialezekerheidswetten op het punt van de regeling van de bestuurlijke boete. Directe aanleiding is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24 november 2014 (ECLI:NLCRVB: 2014:3754) over de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid in de sociale zekerheid. Deze uitspraak heeft directe consequenties voor de sanctionering van het overtreden van de inlichtingenverplichting. Met onderhavig wetsvoorstel wil de regering de eenduidigheid en rechtszekerheid borgen. Daarnaast komt de regering met dit wetsvoorstel tegemoet aan de wensen van de uitvoeringspartijen om effectiever op te kunnen treden in de uitvoeringspraktijk van de bestuursrechtelijke sanctionering. Ook heeft de Nationale ombudsman in zijn rapport «Geen fraudeur, toch een boete» van 4 december 2014 de aanbeveling gedaan om te komen tot meer evenredig boetes. Dit wetsvoorstel komt daaraan tegemoet.

*Uitspraak Centrale Raad van Beroep (CRvB)*

In zijn uitspraak beslist de CRvB dat het overgangsrecht in strijd is met het legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten. Daarnaast stelt de CRvB dat geen sprake is van een gefixeerd boetestelsel. Dit betekent dat de hoogte van de boete bij overtredingen van de inlichtingenverplichting altijd moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de overtreder en de omstandigheden van het geval. De CRvB stelt dat hoge boetes om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel vragen. De CRvB maakt daarbij een vergelijk met commune strafbepalingen en fiscaal recht. Daarnaast stelt de CRvB dat geen hogere boete

kst-34396-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

opgelegd kan worden dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht kan opleggen voor fraude met socialezekerheidsuitkeringen.

*Effectievere uitvoeringspraktijk*

De regering acht het daarnaast van belang dat het sanctieregime toepasbaar moet zijn in een complexe uitvoeringspraktijk, met name daar waar het gaat om geringe overtredingen van de inlichtingenverplichting. De regering stelt voor, mede op verzoek van de uitvoeringspartijen UWV, SVB en gemeenten, om de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing voor een aantal specifieke situaties uit te breiden. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dit in zijn brief van 16 december 2014[1] aan de Tweede Kamer aangekondigd. Het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid om in meer situaties een waarschuwing te geven. In het Boetebesluit socialezekerheidswetten worden de situaties waarin dit mogelijk is nader uitgewerkt.

### *1.2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel*

De uitspraak van de CRvB ziet op het overgangsrecht en het boeteregime. Het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel blijft dat fraude niet mag lonen en teveel ontvangen uitkering altijd moet worden terugbetaald. Een robuust boeteregime draagt bij aan het voorkomen van fraude en draagt bij aan het vergroten van de (percipieerde) pakkans. Daarnaast is het van belang om het draagvlak en de solidariteit voor het sociale stelsel te behouden. Het opleggen van boetes is gerechtvaardigd in het geval van frauduleus gedrag van calculerende burgers. Dit geeft ook een duidelijk signaal af naar goedwillende burgers die de wet wel naleven. Boetes zijn echter geen doel op zich en zullen in verhouding moeten staan tot de ernst van de overtreding. Met dit wetvoorstel wordt hieraan nadere invulling gegeven.

## 2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

### *2.1. Overgangsrecht*

Met dit wetsvoorstel wordt het overgangsrecht in overeenstemming gebracht met de uitspraak van de CRvB. Dit is met name van belang voor de berekening van de hoogte van de op te leggen boete. Bij boeteoplegging voor overtredingen die zijn aangevangen vóór 1 januari 2013 en voortduren na 1 januari 2013 zal tot 1 januari 2013, het op dat moment geldende lichtere sanctieregime moeten worden toegepast. De overtredingen die na 1 januari 2013 voortduren kunnen voor dat deel worden beboet overeenkomstig het nieuwe recht dat geldt bij de inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving per genoemde datum. Hiermee brengt de regering het overgangsrecht in overeenstemming met hetgeen is bepaald in artikel 7, eerste lid, van het EVRM en artikel 15, eerste lid, van het IVBPR waarin is vastgelegd dat geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Met de aanpassing wordt ten aanzien van voortdurende overtredingen de boetehoogte afgestemd op het geldende sanctieregime dat van toepassing is op dat deel van de overtreding die heeft plaatsgevonden voor en na 1 januari 2013.

[1] Kamerstukken II 2014/15, 17 050, nr. 495.

*2.2. Maximum boetes en schrappen minimumboete*

Voor de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete voor een overtreding van de inlichtingenplicht in de socialezekerheidswetten geldt dat geen hogere boete opgelegd mag worden dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht kan opleggen. Dit betekent dat voor overtredingen waarbij opzet aangetoond is een boete uit de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht kan worden opgelegd. Voor de overige overtredingen is een boete uit de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, mogelijk. Het onderscheid tussen overtredingen die opzettelijk zijn begaan en overtredingen die niet opzettelijk zijn begaan, geeft op het niveau van de wet uitvoering aan voornoemde uitspraak van de CRvB. In het Boetebesluit socialezekerheidswetten worden ten aanzien van de mate van verwijtbaarheid en de hiermee corresponderende boetehoogtes nadere gradaties aangebracht.

De uitspraak van de CRvB dat ten aanzien van de bestuurlijke boete zoals die is geregeld bij en krachtens de socialezekerheidswetten geen sprake is van gefixeerde boetes verhoudt zich niet tot een regeling voor minimale boetes. De boete moet immers afgestemd worden op ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de verwijzing naar de minimumboete geschrapt. In het Boetebesluit socialezekerheidswetten worden de overige onderdelen van de uitspraak van de CRvB over het boeteregime nader uitgewerkt.

*2.3. Uitbreiding waarschuwingsmogelijkheid*

Zoals is bepaald onder de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is het geven van een waarschuwing reeds mogelijk voor overtredingen waarbij de inlichtingenplicht is overtreden, maar de overtreding niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag. Een waarschuwing kan alleen worden opgelegd als betrokkene in de afgelopen twee jaar niet eerder een waarschuwing heeft gehad. Wanneer een herhaling van overtreding plaatsvindt, moet een boete worden opgelegd.

Onderhavig wetsvoorstel regelt dat de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing breder toepasbaar wordt dan de situatie hierboven beschreven. De regering zal in lagere regelgeving nader vastleggen in welke situaties een waarschuwing aan de orde kan zijn. In de artikelsgewijze toelichting zijn de situaties opgenomen waaraan wordt gedacht. Het geven van een waarschuwing blijft ook onder het onderhavige wetsvoorstel een bevoegdheid waarvan het bestuursorgaan gebruik kan maken. Ook wanneer een waarschuwing wordt gegeven zal de te veel betaalde uitkering, ook bij (zeer) kleine bedragen, terugbetaald moeten worden.

## 3. Verhouding tot het strafrecht

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering tegemoet te komen aan de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 en enkele aanbevelingen van de Nationale ombudsman. De regering kiest er vooralsnog niet voor het sanctiestelsel en daarmee de verhouding tot het strafrecht, aan te passen. Een overtreding van de inlichtingenverplichting kan zowel een bestuursrechtelijke overtreding opleveren als een strafbaar feit. In dit verband wordt gewezen op de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude waarbij het opsporings- en vervolgingsbeleid is vastgelegd met

betrekking tot fraude met uitkeringen, verstrekt krachtens de sociale zekerheidswetgeving. Daaruit volgt dat in beginsel bij een benadelingsbedrag hoger dan € 50.000,– door het uitvoeringsorgaan aangifte wordt gedaan van een strafbaar feit en dat bij benadelingsbedragen van € 50.000,– of lager in beginsel de overtreding bestuursrechtelijk wordt afgedaan. In de aanwijzing zijn diverse uitzonderingen opgenomen om in afwijking van de benadelingsgrenzen een overtreding of strafrechtelijk of bestuursrechtelijk te kunnen afdoen. In dit kader vindt er overleg plaats tussen de betrokken uitvoeringsinstantie en het Openbaar Ministerie (OM). Teneinde de rechtseenheid verder te bevorderen en het strafrecht meer in positie te kunnen brengen inzake sociale zekerheidsfraude, is met ingang van 2016 een pilot gestart waarin UWV- en SVB-zaken centraal worden aangebracht. Door één landelijk intakegremium te creëren, is het mogelijk om gerichter te bepalen of bestuursrechtelijke of strafrechtelijke interventie wenselijk is. Daarnaast wordt verwacht dat hierdoor de kwaliteit van de processen-verbaal kan worden verhoogd en daarmee de kans dat zaken met succes strafrechtelijk kunnen worden afgedaan De pilot heeft een doorlooptijd van een jaar.

### 4. Bevordering rechtsgelijkheid en eenduidige uitvoeringspraktijk

Met de vastlegging van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep wordt noodzakelijkerwijs gekozen voor een stelsel waarin meer wordt gevraagd van de uitvoeringspartijen. Door de aansluiting bij strafrechtelijke begrippen grove schuld en opzet zullen bestuursorganen moeten vaststellen dat hiervan sprake is. Het gaat niet langer enkel om het vaststellen dat de inlichtingenplicht is overtreden, maar zo nodig zal bewezen moeten worden dat deze opzettelijk is overtreden dan wel dat de overtreding aan de grove schuld van de overtreder is te wijten. Dit is een nieuw element in de uitvoeringspraktijk,die ziet op gevallen waarin sprake is van meer dan normale verwijtbaarheid.

De regering vindt het belangrijk om te streven naar een eenduidige en uniforme toepassing van wet- en regelgeving zonder de ruimte voor maatwerk en de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale bestuurslaag te beperken. Teneinde de uitvoeringspartijen handvatten te bieden en de rechtsgelijkheid te bevorderen, zal de regering in het Boetebesluit socialezekerheidswetten uniforme uitgangspunten vastleggen betreffende de berekeningwijze van de hoogte van de bestuurlijke boete en het toepassen van de waarschuwingsmogelijkheid. Ook worden met dit doel in het Boetebesluit socialezekerheidswetten situaties geduid waarin sprake is van de verschillende gradaties van verwijtbaarheid.

Verder blijft de regering gemeenten ondersteunen bij een eenduidige toepassing. Daartoe heeft de regering het Landelijk Kenniscentrum Fraude in 2015 budget toegekend om voor gemeenten voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen zodat zij ook de juiste handvatten hebben om de wet correct toe te passen.

De regering blijft daarnaast de uitvoering en toepassing van de Fraudewet monitoren. In 2016 zal opnieuw monitoronderzoek plaatsvinden waarbij de toepassing van het boetestelsel sinds de uitspraak van de CRvB staat. De regering is van mening dat hiermee een balans is gevonden tussen het belang van evenredige boeteoplegging in individuele gevallen en het belang van algemene, voor de uitvoering handhaafbare regels.

Met de uitspraak van de CRvB is reeds per 24 november 2014 een nieuwe juridische realiteit ontstaan. De uitvoeringspartijen zijn sinds de uitspraak gehouden te handelen conform het boetestelsel dat met dit wetsvoorstel

en het voorgenomen wijzigingsbesluit van het Boetbesluit socialezekerheidswetten wordt beoogd (met uitzondering van de uitbreiding van de waarschuwingsmogelijkheid). Teneinde een eenduidige en uniforme toepassing van deze uitspraak in de uitvoeringspraktijk te bevorderen, is eind 2014 tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV, SVB en gemeenten overleg gestart. Dit overleg heeft geleid tot een gezamenlijke interpretatie van de uitspraak en vastlegging van uitgangspunten. UWV en SVB hebben deze begin 2015 in hun beleidsregels en werkinstructies verwerkt. Het Landelijk Kenniscentrum Handhaving (LKC) heeft op basis hiervan een handvat voor gemeenten opgesteld die de toepassing van het nieuwe boetestelsel moet ondersteunen. Ook is reeds jurisprudentie beschikbaar over het nieuwe boetestelsel inclusief de aansluiting bij de strafrechtelijke begrippen opzet en grove schuld. Hiermee ontwikkelt zich reeds een uitvoeringspraktijk vooruitlopend op de inwerkintreding van het wetsvoorstel.

## 5. Ontvangen commentaren en adviezen[2]

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gevraagd om een bestuurlijk advies. Het wetsvoorstel is daarnaast voor advies voorgelegd aan het Uitvoeringspanel gemeenten. Het wetsvoorstel is ook aan UWV en SVB voorgelegd, evenals aan de Inspectie SZW.

### *5.1. VNG, Divosa en Uitvoeringspanel gemeenten*

De VNG en Divosa geven in hun gezamenlijke reactie aan dat het wetsvoorstel leidt tot een behoorlijke verbetering voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Gemeenten kunnen bij het bepalen van de hoogte van de boete maatwerk leveren. Dit sluit aan bij het maatwerkprincipe van de drie decentralisaties.
Daarbij wordt opgemerkt dat de opdracht om maatwerk te leveren ook leidt tot complexiteit. Ook het Uitvoeringspanel geef dit aan in haar advies. Het is volgens de VNG, Divosa en het Uitvoeringspanel een flinke opgave voor gemeenten om in de praktijk een werkbaar onderscheid te maken in de diverse gradaties van verwijtbaarheid. Ondersteuning van gemeenten bij de toepassing hiervan is gewenst.
Daarnaast hadden VNG en Divosa graag gezien dat bepalingen over schuldsanering en het buitenwerking kunnen stellen van de beslagvrije voet meegenomen worden in de aanpassingen van de wet.

De voorgestelde aanpassingen van de wet en de voorgenomen wijzigingen van het Boetebesluit socialezekerheidswetten leiden tot een uitvoeringspraktijk met nieuwe uitdagingen. De regering onderschrijft met VNG, Divosa en het Uitvoeringspanel het belang van het beschikbaar krijgen van goede handvatten en handreikingen die hierbij behulpzaam kunnen zijn. De regering waardeert het initiatief waarbij UWV, SVB en gemeenten goede voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk, waar mogelijk en relevant, delen en op elkaar afstemmen. De verwachting is dat hiermee de rechtsgelijkheid en de kenbaarheid wordt bevorderd en daarmee ook de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid van de uitkeringswetten. De regering heeft specifiek voor het gemeentelijke domein het Landelijk Kenniscentrum Handhaving in 2015 een budget toegekend voor activiteiten ter ondersteuning van gemeenten bij het toepassen van o.a. de aangepaste wet- en regelgeving.
Voor wat betreft de opmerkingen over schuldsanering en de beslagvrije voet kiest de regering om deze bepalingen in het wetsvoorstel niet aan te passen. Binnen de huidige wettelijke kaders zijn mogelijkheden om tegemoet te komen aan de door VNG en Divosa geschetste problemen.

---

[2] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*5.2. Sociale Verzekeringsbank*

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) acht het wetsvoorstel goed uitvoerbaar en te handhaven op de voorziene invoeringsdatum. De SVB geeft daarbij aan dat de consequenties voor de burgers en de te verwachten uitvoeringskosten pas op basis van het aangepaste Boetebesluit sociale zekerheidswetten te beoordelen zijn. De redactionele en juridische opmerkingen zijn in het wetsontwerp verwerkt.

*5.3. UWV*

Het UWV geeft in haar reactie op het wetvoorstel aan dat dit geen nieuwe verplichtingen voor haar klanten met zich meebrengt en geen verandering in de fraudebestendigheid bevat. Het UWV geeft aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. De beoogde datum van inwerkingtreding is voor UWV haalbaar. UWV zal in haar reactie bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten ingaan op de uitvoerbaarheid van de uitbreiding van de waarschuwingsmogelijkheid en op de uitvoeringskosten van het voorliggende wetsvoorstel alsmede het ontwerp wijzigingsbesluit van het Boetebesluit.

*5.4. Inspectie SZW*

De Inspectie SZW acht het wetsvoorstel goed toezichtbaar. De technische opmerkingen van de Inspectie SZW zijn – voor zover daar aanleiding toe was – in het wetsvoorstel verwerkt.

## 6. Financiële aspecten

*6.1. Budgettaire consequenties*

Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen zullen de boete-inkomsten afnemen wat leidt tot extra kosten.

1. De uitbreiding van de waarschuwingsmogelijkheid leidt tot minder boetes en daardoor tot minder boete-inkomsten.
2. Daarnaast leiden de aanpassingen van het Boetebesluit socialezekerheidswetten, als gevolg van de uitspraak van de CRvB inzake de hoogte van de boete bij overtredingen, tot lagere boetes.

Het totaal aan verminderde boeteopbrengsten worden als gevolg van deze aanpassingen geraamd op € 21 mln. Daarnaast zal, als gevolg van de boetematiging, de bij invoering (2013) van de wet ingeboekte besparing voor een gedragseffect afnemen. Dit effect is geschat op € 12 mln. Uit de uitvoeringstoetsen van UWV en SVB blijkt dat de uitvoeringskosten niet of nauwelijks toenemen. Voor gemeenten geldt een zelfde schatting. De totale kosten als gevolg van de wijzigingen bij het onderhavige wetsvoorstel en het Boetebesluit socialezekerheidswetten bedragen daarmee ca. € 33 mln. Deze bedragen zijn aan het macrobudget voor de WWB en de andere uitkeringsbudgetten toegevoegd.

Deze wijzigingen leiden tot onderstaand kosten:

**Tabel 1. Kosten aanpassing Fraudewet, Sociale zekerheidswetten en Boetebesluit (€ mln.)**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gemeenten | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| UWV | 28 | 28 | 27 | 27 | 27 | 28 |
| SVB | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Totaal | 33 | 33 | 32 | 32 | 32 | 33 |

## 7. Gevolgen voor de regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet heeft in het regeerakkoord (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15) aangegeven de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te willen dringen. Met dit wetsvoorstel worden geen nieuwe inhoudelijke nalevingseisen of administratieve verplichtingen opgelegd aan burgers of bedrijven.

## Artikelsgewijs

*Artikel I (artikel 14a van de Toeslagenwet); Artikel II (artikel 27a van de Werkloosheidswet); Artikel III (artikel 48 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen); Artikel IV (artikelen 2:69 en 3:40 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten); Artikel V (artikel 21 van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen); Artikel VI (artikel 29a van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering); Artikel VII (artikel 91 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen); Artikel VIII (artikel 45a van de Ziektewet); Artikel IX (artikel 17a van de Algemene Kinderbijslagwet); Artikel X (artikel 39 van de Algemene nabestaandenwet); Artikel XI (artikel 17c van de Algemene Ouderdomswet); Artikel XII (artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers); Artikel XIII (artikel 20a van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen); Artikel XIV (artikelen 18a en 47g van de Participatiewet) en artikel XV (artikel 6b van de Remigratiewet)*

*(bestuurlijke boete)*

In de bovengenoemde artikelen is een regeling gegeven over de bestuurlijke boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting op grond van de desbetreffende socialezekerheidswetten. In het eerste lid, eerste zin, van de genoemde artikelen is geregeld dat de bestuurlijke boete bij overtreding van de inlichtingenverplichting ten hoogste het benadelingsbedrag bedraagt.

*Eerste wijzigingsonderdeel*

Bij het eerste wijzigingsonderdeel zijn in het eerste lid een nieuw tweede en derde zin toegevoegd, waarbij is bepaald dat de bestuurlijke boete niet hoger is dan de strafrechtelijke boete die kan worden opgelegd wanneer de overtreding van de inlichtingenverplichting in de socialezekerheidswetten strafrechtelijk zou worden bestraft. Hiermee wordt recht gedaan aan de meergenoemde uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (ECLI:NL:CRvB:2014:3754). In deze uitspraak wordt tot uitdrukking gebracht dat wanneer in plaats van strafvervolging een bestuurlijke boete wordt opgelegd, het UWV geen hogere boete kan opleggen dan de

maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) zou hebben kunnen opleggen. In deze uitspraak is er op gewezen dat voor strafrechtelijke beboeting van fraude met socialezekerheidsuitkeringen op grond van artikel 227a of artikel 227b Sr het kunnen aantonen van opzet essentieel is. Het opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekken of het opzettelijk nalaten tijdig gegevens te verstrekken wordt als misdrijf gekwalificeerd en met veel zwaardere straffen bedreigd dan wanneer het gaat om overtredingen die strafbaar zijn gesteld in artikel 447c of artikel 447d Sr (verstrekken van onware gegevens voor uitkering of nalaten tijdig gegevens te verstrekken). Daarvoor geldt het vereiste van opzet niet. Voor de genoemde opzetdelicten is bestraffing mogelijk met een geldboete van de vijfde categorie en voor de andere delicten is dat een geldboete van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr. De geldboete bedraagt maximaal in de derde categorie € 8.200 en in de vijfde categorie € 82.000. Deze bedragen worden elke twee jaar geïndexeerd en aangepast. Dit betekent dat een bestuurlijke boete deze maxima niet mag overschrijden, ook niet wanneer het feitelijke benadelingsbedrag hoger is dan deze maxima.

In de nieuwe tweede zin is bepaald dat wanneer de overtreding opzettelijk is begaan, de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag betreft van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr. In de nieuwe derde zin is bepaald dat wanneer de overtreding niet opzettelijk is begaan, de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag betreft van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr.
Bij de verdere codificatie van het punitief bestuursrecht wordt in de regel aansluiting gezocht bij strafrechtelijke begrippen. In lijn hiermee wordt ook met het begrip opzet aansluiting gezocht bij hetgeen hieronder wordt verstaan in het strafrecht. Hiervan is sprake wanneer een betrokkene willens en wetens handelingen doet of handelingen nalaat in strijd met wettelijke verplichtingen of willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaardt dat als gevolg van een dergelijk handelen of nalaten in strijd met wettelijke verplichtingen wordt gehandeld.
Het opzet dient gericht te zijn op overtreding van de inlichtingenverplichting, derhalve op het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting alle feiten en omstandigheden te melden. Dit is geregeld in het eerste lid. Uiteraard dient het, overeenkomstig de inlichtingenverplichting, voor betrokkene redelijkerwijs duidelijk te zijn dat deze feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan betrokkene wordt betaald. Wanneer deze gevolgen voor betrokkene redelijkerwijs niet duidelijk waren en ook niet behoorden te zijn, dan is er geen overtreding van de inlichtingenverplichting ongeacht of het niet of het niet behoorlijk verstekken van de inlichtingen al dan niet opzettelijk is begaan. De opzet is derhalve gericht op de verplichting om de inlichtingen te verstrekken en niet op het ontstaan van gevolgen voor het recht op uitkering, voor de hoogte of de duur van de uitkering, of voor het bedrag van de uitkering dat aan betrokkene wordt betaald (benadeling).
Deze benadering is in lijn met de uitspraak van de CRvB van 23 juni 2015 (ECLI:NL:CRvB:2015:1801) waarbij een definitie van opzet is gegeven. Hierbij is geoordeeld dat in dit verband onder opzet wordt verstaan: het willens en wetens handelen of nalaten, wat er toe heeft geleid dat er ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.

Hiermee is een regeling gegeven voor de maximale bestuurlijke boete die kan worden opgelegd, waarbij in lijn met de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 aansluiting is gezocht met de aanwezigheid respectievelijk afwezigheid van de hoogste graad van verwijtbaarheid, te weten opzet. Indien een overtreding opzettelijk is begaan kan ten hoogste een bestuurlijke boete van de vijfde categorie worden opgelegd. Dit is de

eerste stap. Vervolgens dient een evenredige boete in het individuele geval te worden bepaald. Naast de mate van verwijtbaarheid is hierbij ook de ernst van de overtreding (de hoogte van het benadelingsbedrag) en de (verdere) omstandigheden van het geval van belang. Met betrekking tot de mate van verwijtbaarheid worden in lijn met voornoemde uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 waarbij een meer gedifferentieerde benadering van de mate van verwijtbaarheid wordt voorgestaan, in het Boetebesluit socialezekerheidswetten de verschillende gradaties van verwijtbaarheid aan de overtreding van de inlichtingenverplichting nader geduid die mede bepalend zijn voor de hoogte van de boete. Hierbij zal het gaan om de gradaties verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet. Al naar gelang de mate van verwijtbaarheid wordt een bepaald percentage van het benadelingsbedrag als uitgangspunt voor de beboeting geregeld.

De (oorspronkelijke) tweede zin van het eerste lid is geschrapt. Hierbij werd bepaald dat de bestuurlijke boete niet lager is dan de boete die zou worden opgelegd indien er geen sprake is van een benadelingsbedrag. Deze tweede zin is geschrapt in verband met de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 (ECLI:NL:CRvB:2014:3754). Bij deze uitspaak is geoordeeld dat ten aanzien van de bestuurlijke boete zoals die is geregeld bij en krachtens de socialezekerheidswetten geen sprake is van gefixeerde boetes waarop artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing zou zijn, maar dat hierop artikel 5.46, tweede lid, van de Awb van toepassing is. Uit deze bepaling volgt dat het bestuursorgaan de bestuurlijke boete afstemt op ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Bij een dergelijke individuele evenredigheidstoetsing past geen regeling voor minimum boetes. Dit brengt met zich mee dat wordt voorgesteld de tweede zin te schrappen.

*Tweede wijzigingsonderdeel*

Verder wordt de mogelijkheid van het geven van een waarschuwing in plaats van een bestuurlijke boete verruimd, waarvoor een delegatiegrondslag in het vierde lid van de desbetreffende artikelen wordt opgenomen. Deze verruiming wordt dan verder uitgewerkt in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Op grond van het huidige vierde lid kan een waarschuwing door de uitvoeringsinstelling worden gegeven indien als gevolg van de overtreding er geen sprake is geweest van een benadelingsbedrag. Op grond van de voorgestelde delegatiegrondslag worden in het Boetebesluit socialezekerheidswetten de situaties geduid waarin een waarschuwing kan worden gegeven. In dit verband wordt gedacht aan de situatie waarin een nader te bepalen hoogte van het benadelingsbedrag niet wordt overschreden waardoor bij een bepaald laag benadelingsbedrag volstaan kan worden met een waarschuwing. Verder wordt gedacht aan de situatie van de zogenoemde zelfmelders. Dit is de situatie dat betrokkene wel inlichtingen heeft verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of anderszins een wijziging van omstandigheden niet direct heeft gemeld, maar zelf alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen heeft verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd.
Overigens wordt er op gewezen dat de mogelijkheid van het geven van een waarschuwing op grond van het bestaande vierde lid niet aan de orde is bij recidive en betrokkene eerder al een waarschuwing heeft gehad. Dit wordt niet gewijzigd.

*Derde wijzigingsonderdeel*

In het vijfde lid van de desbetreffende artikelen is een regeling gegeven voor de maximale beboeting bij recidive. Bij dit wijzigingsonderdeel is in het vijfde lid het eerste lid van overeenkomstige toepassing verklaard om er zeker van te zijn dat de absolute bovengrenzen van de boete (de bedragen van de derde onderscheidenlijk de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr) ook bij recidive niet worden overschreden.

*Vierde wijzigingsonderdeel*

In het achtste lid van de desbetreffende artikelen is bepaald dat de uitvoeringsinstantie a) de bestuurlijke boete kan verlagen indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid en b) afzien van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Het eerste onderdeel is geschrapt omdat reeds uit artikel 5.46, tweede lid, van de Awb voortvloeit dat de boete moet worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid.

*Artikel XVI (Artikel XXV van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving)*

*(overgangsrecht)*

Bij de eerder aangehaalde uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 is artikel XXV, tweede lid, van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving buiten toepassing gelaten. Bij voornoemde wet is de maximale bestuurlijke boete op overtreding van de inlichtingenverplichting op grond van de socialezekerheidswetten met ingang van 1 januari 2013 verhoogd. In het voornoemde tweede lid was een regeling getroffen ten aanzien van overtredingen die zijn aangevangen vóór 1 januari 2013 maar die na deze datum voortduren. Geregeld is dat ten aanzien van deze voortdurende overtredingen het oude recht van toepassing zou blijven (en daarmee een lagere maximale bestuurlijke boete) mits de overtreding uiterlijk vóór 1 februari 2013 de overtreding is opgeheven of geconstateerd. Indien niet aan deze voorwaarde is voldaan, geldt het nieuwe recht en daarmee een hogere maximale bestuurlijke boete, ook ten aanzien van de periode gelegen voor 1 januari 2013 waarin de overtreding is aangevangen.
De CRvB acht deze regeling in strijd met het internationaal recht. Hiertoe overweegt de raad dat op grond van artikel 7, eerste lid, van het EVRM en artikel 15, eerste lid, van het IVBPR geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was en wijst daarbij op internationale rechtspraak ten aanzien van voortdurende overtredingen. De CRvB oordeelt in rechtsoverweging 5.7 dat het handelen of nalaten in strijd met de inlichtingenverplichting verricht vóór de wijziging van de regelgeving niet nodig is om tot een straf- en beboetbaar feit na de wijziging van de regelgeving – in dit geval per 1 januari 2013 – te komen. Het handelen of nalaten in strijd met de inlichtingenverplichting voor en na 1 januari 2013 kan – los van elkaar – bestraft worden met een boete naar het dan geldende sanctieregime. Het toepassen van het zwaardere sanctiestelsel zoals dat geldt na 1 januari 2013 op handelen of nalaten verricht voor 1 januari 2013 is in die situatie in strijd met artikel 7, eerste lid, tweede zin, van het EVRM en artikel 15, eerste lid, tweede zin, van het IVBPR. De in artikel XXV, tweede lid, van de Wet aanscherping getroffen «inkeerregeling» leidt niet tot een ander oordeel.
In verband met deze uitspraak van de CRvB wordt voorgesteld het tweede lid te schrappen en het vernummerde tweede, derde en vierde lid hiermee in overeenstemming te brengen. Dit brengt met zich mee, mede gelet op de hiervoor aangehaalde uitspraak van de CRvB, dat het oude recht van

toepassing blijft op overtredingen van de inlichtingenverplichting die zijn aangevangen vóór 1 januari 2013 en voor zover deze overtredingen na deze datum voortduren, deze overtredingen kunnen worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete overeenkomstig het recht dat met ingang van 1 januari 2013 in werking is getreden. Dit brengt met zich mee dat een dergelijke voortdurende overtreding kan worden gesanctioneerd door middel van één boetebeschikking waarbij de boetehoogte wordt afgestemd op het geldende sanctieregime dat van toepassing is op dat deel van de overtreding die heeft plaatsgevonden voor en na 1 januari 2013.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher